

S
E
R
I
E

65

políticas sociales

C

reación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia

Ernesto Aranibar Quiroga



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, mayo de 2003

Este documento fue preparado por Ernesto Aranibar Quiroga, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este estudio forma parte del proyecto “Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social” (Proyecto NET/00/087), que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1894-P

ISBN: 92-1-322165-7

ISSN impreso: 1564-4162

ISSN electrónico: 1680-8983

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.54

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Creación del Ministerio de Desarrollo Humano	7
A. Antecedentes	7
1. El Fondo Social de Emergencia	8
2. El Consejo Nacional de Política Social	8
3. Contexto	9
4. La Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo	10
5. Ministerio de Desarrollo Humano	11
6. Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico	13
7. Ministerio de Desarrollo Sostenible	15
8. Comentarios a la aplicación de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, en el ámbito de los tres Ministerios analizados	16
II. Desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano	17
A. Indicadores generales de desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano	19
B. Políticas inéditas en Bolivia, diseñadas en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano	23
1. La Ley de Participación Popular	23
2. La Reforma Educativa	25
3. La Ley de Pensiones	26
III. El desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano como autoridad social	27
IV. Eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano	29
V. Consideraciones a-coyunturales sobre la eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano	31
VI. Conclusiones preliminares	33
Bibliografía	35

Serie Políticas sociales: números publicados	37
---	-----------

Índice de cuadros

Cuadro 1	Evolución del gasto público social: 1980-1997	9
Cuadro 2	Tasas brutas de matrícula en el primer nivel de enseñanza	19
Cuadro 3	Tasas brutas de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	19
Cuadro 4	Tasas brutas de matrícula en el tercer nivel de enseñanza	20
Cuadro 5	Tasa de mortalidad de menores de un año	20
Cuadro 6	Tasa de mortalidad de menores de cinco años	20
Cuadro 7	Tasa de mortalidad materna	20
Cuadro 8	Esperanza de vida al nacer	20
Cuadro 9	América Latina y el Caribe: desempleo urbano	21
Cuadro 10	América Latina y el Caribe: evolución de las remuneraciones medias reales	21
Cuadro 11	Relación de salarios entre géneros, según tramos de educación	22
Cuadro 12	Distribución del ingreso de los hogares urbanos, por quintiles	22
Cuadro 13	Hogares en situación de pobreza e indigencia, por zonas urbanas y rurales	23
Cuadro 14	Aumento de los recursos de coparticipación tributaria e impuestos transferidos a los gobiernos municipales	24
Cuadro 15	Distribución de la coparticipación tributaria	24

Resumen

En este trabajo se considera la creación del Ministerio de Desarrollo Humano (MDH) en Bolivia, como un paso adicional en los intentos de paliar los efectos de las reformas del aparato de Estado en el área social y, al mismo tiempo, complementar dichas reformas, en el marco de las transformaciones socioeconómicas que el país enfrentó a partir de agosto de 1985 y que lo condujeron hacia un modelo de economía abierta al exterior y liberalizada internamente.

Luego de analizar diseños institucionales que anteceden al MDH, como el Fondo Social de Emergencia y el Consejo Nacional de Política Social, se describen las modificaciones que genera la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, en septiembre de 1993. Mediante esa Ley, se reduce el número de ministerios, de dieciséis a diez, y se crean tres, denominados “Super” Ministerios: de Hacienda y Desarrollo Económico, de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, y de Desarrollo Humano.

El MDH abarcó la estructura de tres ministerios anteriores: Educación y Cultura, Previsión y Salud Pública, y Urbanismo y Vivienda, además de una parte del antiguo Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos. En este trabajo se describe la estructura del MDH en términos comparativos con la del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico y la del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Se analiza también la evolución de los esfuerzos macroeconómicos y fiscales llevados a cabo durante la existencia del MDH, con el objeto de movilizar recursos hacia el área social. A través de la investigación, se comprueba un incremento significativo en la magnitud de estos recursos.

Para estimar el desempeño del MDH, se considera la evolución de indicadores básicos en las áreas de educación, salud, empleo, remuneraciones básicas, diferencias salariales basadas en el género, distribución del ingreso y evolución de la magnitud de la pobreza. Además, con el objeto de lograr una apreciación global del funcionamiento del MDH, se examinan las políticas que se desarrollaron en su sector o en directa relación con sus objetivos, entre las que destacan la ley de Participación Popular, la Reforma Educativa y la ley de Pensiones.

El desempeño del MDH es considerado también en relación al concepto de autoridad social, lo cual permite destacar, en ese ámbito, la dimensión de innovación, en relación a la de representación en el desempeño del MDH.

Se describe la eliminación del MDH que tuvo lugar durante el tercer cuatrimestre de 1997, cuando el Poder Ejecutivo volvió a tener quince ministerios.

En las conclusiones, se señala que la creación del MDH en Bolivia coincide con el período de mayor movilización absoluta y relativa de recursos económicos hacia el área social. Durante la existencia del MDH en las áreas de educación y salud se observan mejoras similares e incluso superiores a las que se venían observando y se registra un período de leve alza del desempleo urbano abierto, pero desde niveles relativamente bajos, debido a la apreciable disminución del mismo en 1993. En el período analizado también disminuye el grado de discriminación salarial entre géneros, en paralelo a un incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza a nivel urbano. Finalmente, se señala que las leyes de Participación Popular, Reforma Educativa y Pensiones generan efectos sustantivos en la distribución relativa de recursos municipales; así como en la orientación de la educación básica y en el cambio de sistema previsional.

Asimismo, en esta investigación se aprecia la oportunidad política e institucional de la creación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia y la pertinencia de su eliminación, considerando tanto las características coyunturales de la nueva administración, que asume en 1997, como los temas relacionados con problemas de organización y planificación del Gobierno.

En ese contexto, se señala que al intentarse la constitución de una autoridad social en Bolivia se deben enfrentar seis quiebres: de pobreza, de informalidad, de generaciones, de género, de geografía y de etnias, los cuales son de tal complejidad que probablemente se requieran estrategias que comporten diseños institucionales de geometría variable.

I. Creación del Ministerio de Desarrollo Humano

A. Antecedentes

La creación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia puede ser apropiadamente entendida como un paso adicional en los intentos de complementar las reformas del aparato del Estado en el marco de las transformaciones socioeconómicas que Bolivia enfrentó a partir de la dictación, el 29 de agosto de 1985 del Decreto Supremo N° 21060, mediante el cual que en el país se pasara desde el modelo de capitalismo de Estado, altamente regulado y con amplia participación de las empresas del Estado en actividades productivas, a un modelo de economía ampliamente desregulada internamente, con bajos aranceles externos y en el cual el Estado cede la propiedad y la administración de sus empresas productivas en diversos esquemas de propiedad y concesión privadas.

Por lo demás el Decreto Supremo 21060 no puede ser entendido, sin tener en cuenta el fenómeno hiperinflacionario, la sustantiva disminución de la presión fiscal, la caída del Producto y la erosión de la penetración bancaria que se dieron entre 1983 y 1985. Estos fenómenos a su vez están ligados, por una parte, a intensas pugnas distributivas y deficiencias en la aplicación de políticas de estabilización en el marco de la recuperación democrática del país entre 1982 y 1985 y, por otra, al proceso de endeudamiento externo que el país vivió en los años 70 y que luego, entre 1980 y 1981, tuvo connotaciones de verdadero asalto a las arcas fiscales, mediante el establecimiento de onerosos créditos externos con riesgo soberano, cuyo evidente destino era la exportación ilegal de recursos financieros por parte de los detentores de la administración pública, en un marco de sistemática violación de los derechos constitucionales en el país.

1. El Fondo Social de Emergencia

La aplicación del Decreto Supremo 21060, no obstante la amplia demanda de estabilidad que vivía el país, exigió poner en práctica mecanismos constitucionales destinados a preservar la seguridad jurídica y el desempeño de las actividades de producción, distribución e intercambio en la economía. En efecto frente a los llamados a huelgas generales indefinidas, el gobierno dictó medidas que fueron acompañadas por el apresamiento y temporal confinamiento de connotados líderes sindicales.

En ese contexto, el 30 de noviembre de 1985, mediante Decreto Supremo # 21136, se crea el Fondo Social de Emergencia (FSE). Conviene señalar que el Decreto de creación del FSE tiene diez capítulos: I: Fondo Social de Emergencia; II: Racionalización Salarial; III: Recursos Salariales; IV: Restricciones en el Gasto Público; V: Racionalización de Personal; VI: Beneméritos de la Patria; VII: Racionalización del Régimen de la Seguridad Social; VIII: Renta Interna; IX: Régimen de Asistencia de Personal en el Sector Público; X: Información y Control Fiscal.

En sus considerandos el DS 21136 señala que “La asignación de los recursos económicos es ineficaz e improductiva a causa del sobredimensionamiento del capítulo de servicios personales del sector público...”. El artículo 2º. -(Objetivos), especifica que el FSE “proveerá los recursos necesarios para cumplir los siguientes objetivos: a) Pago, por cuenta del empleador del Sector Público de los montos correspondientes a relocalización y beneficios sociales... b) Elaboración y ejecución de planes y programas de acción inmediata para generar la creación y promoción de actividades productivas en los sectores público, cooperativo, privado, urbano y rural.. c) Cobertura de recursos requeridos como contrapartida para la ejecución de proyectos con financiamiento externo... d) Proyectos de Producción basados en la utilización de materia prima e insumos nacionales, especialmente con aptitud potencial para captar mercados externos; e) Capacitación y formación de recursos humanos en la administración de unidades de tipo familiar, cooperativo y gremial incluyendo el uso de tecnología apropiada destinados a la movilización productiva de grupos de población de niveles populares y medios de la ciudad y el campo”.

El FSE, entonces, estaba íntimamente ligado a la necesidad de financiar el despido de empleados y trabajadores de instituciones y empresas del sector público, que se producían como efecto de las reformas de estabilización y liberalización iniciadas a partir de la ejecución de la denominada Nueva Política Económica en agosto de 1985. El FSE buscaba al mismo tiempo, contribuir a la ubicación de los despedidos (“relocalizados”) en nuevas actividades productivas.

El desempeño del FSE es en general apreciado por su dinamismo y capacidad de apoyar substantivamente múltiples pequeños proyectos y ello contribuye a que el mismo se transforme años después, en Fondo de Inversión Social, con un carácter permanente.

2. El Consejo Nacional de Política Social

A inicios de 1987 aparecen dos nuevos fenómenos, de alguna manera imprevistos por ella: el colapso de los precios de algunos minerales, muy particularmente del estaño que constituía en ese entonces uno de los principales rubros de exportación, y la concomitante aparición de nuevas presiones inflacionarias y del aumento del desempleo.

Para paliar estos efectos, el gobierno aprueba el 10 de julio de 1987 el Decreto Supremo 21660 de Reactivación económica, el cual formaliza el funcionamiento del Consejo Nacional de Política Social (CNPS).

El CNPS, presidido por el Presidente de la República, estuvo compuesto por los Ministros de: Planeamiento y Coordinación (Vicepresidente del CNPS), Trabajo y Desarrollo Laboral (Segundo Vicepresidente del CNPS), Previsión Social y Salud Pública, Educación y Cultura, Asuntos Campesinos

y Agropecuarios, Asuntos Urbanos y Vivienda, y de Finanzas. El CNPS estaba también compuesto por el Director del Fondo Social de Emergencia.

El CNPS tiene la atribución de convocar a representantes de la Conferencia Episcopal, la Central Obrera Boliviana, la Federación Nacional de Cooperativistas Mineros, la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia, el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, además de otras organizaciones no gubernamentales para consultar sus criterios y considerar sus planteamientos de carácter social.

Hay que hacer notar que entre las organizaciones citadas, la Conferencia Episcopal, desempeñó un rol de facilitador y mediador de varios diálogos y negociaciones políticas de alto nivel en coyunturas muy delicadas de movilización de masas, como las de la marcha de los trabajadores mineros sobre la ciudad de La Paz y su permanencia en dicha sede de gobierno durante más de dos semanas en marzo de 1985. Por el contrario, el resto de las organizaciones son cabezas de los centros de movilización social más importantes que conoció el país a lo largo del primer gobierno democrático encabezado por el Dr. Siles Zuazo y de los reproches en contra del Decreto Supremo 21060 a inicios del gobierno del Dr. Paz Estenssoro.

3. Contexto

El gobierno que asume en 1989 mantiene y luego le otorga carácter permanente, al Fondo Social de Emergencia, razón por la cual éste pasa a denominarse Fondo de Inversión Social.

También mantiene el nuevo Gobierno, el funcionamiento del CNPS, así como los lineamientos básicos del Decreto Supremo 21060 de liberalización de la economía. Más aún, en el plano externo, el nuevo Gobierno mantiene la política de rebaja y homogenización de los aranceles externos que estableció entre abril de 1988 y diciembre de 1989, un universo arancelario plano y homogéneo, con dos niveles: 10% para los bienes de consumo y 5% para los bienes de capital.

En este período en que se logra la estabilización monetaria y que coincide con la constitución del Fondo Social de Emergencia y del Consejo Nacional de Política Social, el gasto público social (GPS), conoce su etapa de mayor deterioro, así como el inicio de su sostenida recuperación. En 1985, el GPS alcanza el 2.9% del PIB y en 1986 cae al 1.8% del PIB, año en el cual éste alcanza su menor valor desde el inicio de la crisis de los años 70.

La administración del Dr. Paz Estenssoro en 1989 concluye con un GPS equivalente al 5% del PIB, muy superior al que recibiera en 1985, pero aún inferior al de 1980, cuando se rompe el proceso de recuperación democrática y se acentúa la magnitud de la crisis económica. En ese momento, el GPS constituía el 6.7% del PIB. (Ver cuadro N° 1).

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL: 1980 - 1997

<i>(A) Porcentaje del PIB</i>										
País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bolivia	6.7	4.4	3.6	3.8	4.6	2.9	1.8	3.7	4.6	5.0
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997		
Bolivia	6.2	5.8	7.8	8.9	9.1	9.2	10.9	13.0		
<i>(B) Porcentaje del Gasto Total</i>										
País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bolivia	34.6	27.5	29.2	29.4	30.4	21.7	17.2	29.4	38.9	41.6
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997		
Bolivia	27.6	23.9	30.3	33.7	34.9	36.5	41.3	47.0		

Fuente: MOSTAJO, Rossana. Gasto social y distribución del ingreso. Serie Reformas Económicas N° 69. CEPAL, mayo de 2000. p.46

Es necesario tener en cuenta que el esfuerzo fiscal que implicaba el GPS en 1989, resultaba muy superior al que significó en 1980. En efecto, en 1989 el GPS de sólo 5% del PIB absorbía el

41.6% del Gasto Público Total, mientras en 1980 el GPS de 6.7% del PIB, era sólo 34.6% del Gasto Público Total. Esta asimétrica participación del GPS en el PIB y en el Gasto Público Total es una señal de la sustantiva caída de la presión fiscal, que fue una de las consecuencias (y al mismo tiempo una de las causas) del fenómeno hiperinflacionario en Bolivia.

Como señala Rolando Franco¹ en relación al CNPS, “hay que señalar las ventajas que presenta su composición, con la que se ha buscado crear condiciones para que sea viable elaborar una Estrategia concertada de desarrollo social. Pese a ello tiene un rol asesor similar al de los Comités de Planificación.” Por otra parte Franco, reconociendo acertadamente el contexto en el que se crea el CNPS agrega que “...a pesar de la presencia del Ministerio de Finanzas, el Consejo parece haber sido concebido no para elaborar estrategias integrales (económicas y sociales) de desarrollo sino para formular estrategias sociales.” De todas formas “el Consejo boliviano puede convertirse en un interlocutor válido frente a las autoridades económicas y tiene poderes de decisión sobre el conjunto de las políticas sociales”.

La positiva evolución del GPS en relación al PIB y al Gasto Público Total que mencionamos anteriormente, confirma la primera parte de la apreciación de Franco. La creciente visibilidad de las políticas sociales que se desarrollan durante el gobierno de Paz Estenssoro y, posteriormente, en el gobierno de Paz Zamora, tienden a confirmar la segunda parte de la misma.

Entre 1990 y 1993, durante la administración de Paz Zamora, el GPS continúa incrementando su participación en el PIB. En efecto el GPS alcanza el 6.2% del PIB en 1990 y el 8.9% en 1993. No obstante la presión fiscal que cayó a alrededor del 5% del PIB en 1985, ya superaba el 10% del PIB en 1989, con lo que el GPS como proporción del gasto Público Total cayó del 41.6% que tenía en 1989 al 27.6% en 1990 y al 23.9% en 1991 para ir aumentando luego y alcanzar en 1993 el 33.7% del PIB, cifra que de todas maneras es menor a la que tenía en 1989.

4. La Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo

El 17 de septiembre de 1993, la Administración Sánchez de Lozada aprueba la Ley N° 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, mediante la cual se recompone la estructura del Poder Ejecutivo. La misma, reduce el número de ministerios de dieciséis a diez, manteniendo cinco, creando otros cinco y eliminando once.

Los que mantiene son: Relaciones Exteriores y Culto; Gobierno (cambiando de nombre y sacando de su competencia el área de Justicia); Defensa Nacional; de la Presidencia y finalmente de Trabajo (eliminando de su nombre y ámbito el “Desarrollo Laboral”).

Los que crea son: Justicia; Hacienda y Desarrollo Económico; Desarrollo Humano; Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y, por último, Comunicación Social.

Los que elimina son: Asuntos Campesinos y Agropecuarios; Asuntos Urbanos; Educación y Cultura; Energía e Hidrocarburos; Finanzas; Industria, Comercio y Turismo; Minería y Metalurgia; Planeamiento y Coordinación; Previsión Social y Salud Pública; un Ministerio sin Cartera; y el de Transportes y Comunicaciones.

Como se puede apreciar salvo Justicia que se constituye como Ministerio de Justicia, los otros diez ministerios que se eliminan son reabsorbidos en tres comúnmente llamados Super Ministerios: los de Desarrollo Humano; Hacienda y Desarrollo Económico; y Desarrollo Sostenible.

5. Ministerio de Desarrollo Humano

La Ley N° 1493 de 17 de septiembre de 1993, en su capítulo II señala que “Compete al Ministerio de Desarrollo Humano actuar en todo lo inherente al desarrollo, la formación, el

¹ Franco, Rolando, 1992

bienestar y calidad de vida de la persona, asegurando la compatibilidad de sus actos con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República, y en particular:

1. Formular, instrumentar y fiscalizar como Ministerio del Ramo, políticas y programas de educación como la más alta función del Estado, para fomentar con su ejercicio la cultura del pueblo en todas sus modalidades y formas.
2. Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas sectoriales en el área social.
3. Promocionar políticas y programas especiales destinados al desarrollo, protección y defensa de la familia, la mujer, la niñez, la juventud y la ancianidad.
4. Fomentar y estimular la participación del ciudadano en las instituciones de su comunidad, así como en el proceso democrático.
5. Estimular las actividades de las organizaciones e instituciones de la comunidad nacional con fines de promoción y solidaridad social.
6. Formular, instrumentar y fiscalizar políticas y programas, en salud incluyendo la prevención, protección y recuperación de la salud, así como nutrición, saneamiento e higiene, en el desarrollo rural y social de las comunidades y pueblos originarios, preservando su identidad y organización; en el desarrollo urbano con el estímulo de la construcción de la vivienda social, y atender los problemas de la marginalidad urbana y rural.
7. Fomentar la formación profesional y capacitación laboral del trabajador, del micro empresario, de las cooperativas y las unidades asociativas, en forma concertada entre las instancias participantes en la ejecución.
8. Fomentar el desarrollo científico y tecnológico.
9. Instrumentar las políticas de seguridad social, en conformidad con el Artículo 158.
10. Promover, estimular y difundir las ciencias, las artes y la cultura y velar por la defensa del patrimonio cultural e histórico de la Nación.
11. Atender el registro de la propiedad intelectual y de los derechos de autor.
12. Estimular y promover las actividades deportivas y de recreación.”

Para atender este amplio espectro de actividades, el Reglamento de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, del 12 de octubre de 1993, señalaba que “...El Ministerio de Desarrollo Humano está conformado por las siguientes Secretarías Nacionales y Subsecretarías:

- 1. Secretaría Nacional de Educación**
 - 1.1. Subsecretaría de Educación Primaria y Secundaria
 - 1.2. Subsecretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
 - 1.3. Subsecretaría de Educación no Formal
- 2. Secretaría Nacional de Salud**
 - 2.1. Subsecretaría de Salud
 - 2.2. Subsecretaría de Seguros de Salud
- 3. Secretaría Nacional de Asuntos Urbanos**
 - 3.1. Subsecretaría de Urbanismo
 - 3.2. Subsecretaría de Vivienda Urbana
- 4. Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural**
 - 4.1. Subsecretaría de Desarrollo Provincial y Rural
 - 4.2. Subsecretaría de Participación Campesina
- 5. Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales**

- 5.1.Subsecretaría de Asuntos Étnicos
- 5.2.Subsecretaría de Asuntos de Género
- 5.3.Subsecretaría de Asuntos Generacionales”

El carácter de “Super” Ministerio con el que la opinión pública lo caracterizó se debió en buena medida a que éste abarcó la estructura de tres ministerios anteriores: Educación y Cultura; Previsión y Salud Pública y Urbanismo y Vivienda. Absorbió además parte de la estructura del antiguo Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos y se dotó adicionalmente de una novel Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales anteriormente dispersos.

El Ministerio de Desarrollo Humano cuenta adicionalmente con una “Asesoría General encargada de formular, coordinar y controlar las estrategias y políticas de desarrollo humano. Depende de esta Asesoría la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO).”

La creación de UDAPSO resulta relevante, entre otras cosas, se crea siguiendo una lógica que presidió la creación en 1983 de la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE).

La UDAPE, constituyó un equipo de profesionales de alto nivel que en el marco –en ese momento- de la ausencia de capacidades autónomas de análisis, tanto en el Banco Central de Bolivia, como en los Ministerios del área económica, llevó a cabo esos importantes trabajos de diseño y apoyo a las políticas de estabilización y al seguimiento de las mismas. De esta manera, la creación de UDAPSO se realizaba en parte bajo la expectativa de crear en el área social un equipo de trabajo de buen nivel técnico y que tuviera la influencia en el diseño y aplicación de políticas sociales, similar al que UDAPE tuvo en el ámbito de las políticas económicas.

UDAPSO, entre otras responsabilidades debería contribuir a diseñar políticas sociales en las que converjan las entidades y dependencias sobre las que el Ministerio de Desarrollo Humano tenía tuición, es decir:

1. Fondo de Inversión Social
2. Fondo Nacional de Desarrollo Campesino
3. Fondo Nacional de Vivienda
4. Academia Nacional de Ciencias
5. Instituto Boliviano de Ciencia y Tecnología Nuclear
6. Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL)
7. Servicio Nacional de Educación y Capacitación Técnica (SENET)
8. Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia (ONAMFA)
9. Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria (OFINAL)
10. Comité Olímpico Boliviano
11. Instituto Indigenista Boliviano
12. Instituto Boliviano de Cultura (IBC)
13. Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP)
14. Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN)
15. Lotería Nacional de Beneficencia y Salubridad
16. Consejo Nacional de Vivienda Policial
17. Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades

18. Instituto Boliviano de la Ceguera
19. Consejo Nacional del Cine (CONACINE)
20. Secretaría Nacional de Juventudes

A las anteriores dos decenas de heterogéneas entidades de diversos carácter, complejidad y dimensión, sumaba tuición sobre las siguientes siete de Cajas de Salud:

1. Caja Nacional de Salud
2. Caja Petrolera de Salud
3. Caja Ferroviaria de Salud Red Occidental
4. Caja Ferroviaria de Salud Red Oriental
5. Caja Bancaria de Salud
6. Corporación del Seguro Social Militar
7. Seguro Social Integrado del Servicio Nacional de Caminos

Para tener en cuenta la dimensión y complejidad del Ministerio de Desarrollo Humano, en relación a los otros dos “Super” Ministerios, y en ese sentido apreciar la autoridad y autonomía que aquel alcanzó, resulta necesario analizar la composición del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico y del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

6. Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico

La Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo de septiembre de 1993, señalaba que “Compete al Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico actuar en todo lo inherente al desarrollo de las actividades económicas y finanzas públicas, asegurando la compatibilidad de sus actos con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República, y en particular:

1. Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas sectoriales del área económica.
2. Formular, instrumentar y fiscalizar la política fiscal y de endeudamiento público y participar en la formulación de las políticas monetaria y financiera.
3. Establecer con los demás Ministerios las necesidades de financiamiento externo y cooperación técnica internacional, y contratar el financiamiento externo y la cooperación técnica internacional incluidos en el presupuesto general de la nación, contando, en lo concerniente a las relaciones bilaterales o multilaterales, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
4. Disponer la formulación del presupuesto general de la nación con la participación de los demás Ministerios, y controlar su ejecución.
5. Ejercer la función de órgano rector de los sistemas administrativos establecidos por Ley.
6. Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas para: (1) el desarrollo del sector de energía e hidrocarburos, fomentando las actividades públicas y privadas; (2) las actividades agropecuaria, forestal, pesquera, agro industrial y de silvicultura, fomentando la investigación y aplicación de técnicas dirigidas a incrementar la producción y la productividad; (3) el sector minero-metalúrgico, velando por la compatibilidad de los programas y proyectos públicos con los privados y fomentando la investigación científica y tecnológica para el mejor aprovechamiento de estos recursos; (4) el desarrollo industrial y artesanal; (5) para el impulso de la integración

física del país, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, y la dictación de normas relacionadas con el estudio, la contratación, la construcción y la conservación de la red de transportes y comunicaciones nacionales y fluviales, lacustres y marítimos, incluyendo la regulación y control de la explotación de los servicios ferroviarios, de aeronavegación civil y comercial y de servicios postales y de telecomunicaciones; y (6) el fomento a la actividad turística.

7. Aplicar y fiscalizar el régimen de patentes y marcas y el de pesas y medidas.
8. Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas de promoción y fomento a las exportaciones y las referidas a las actividades comerciales, y mantener el registro de comercio y el de sociedades por acciones.
9. Diseñar y aplicar políticas referidas a las empresas públicas.”

El Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, estaba conformado por las siguientes Secretarías Nacionales y sus respectivas Subsecretarías:

1. **Secretaría Nacional de Hacienda**
 - 1.1. Subsecretaría del Tesoro
 - 1.2. Subsecretaría de Presupuesto
 - 1.3. Subsecretaría de Tributación
 - 1.4. Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo
 - 1.5. Subsecretaría de la Contaduría General del Estado
2. **Secretaría Nacional de Energía**
 - 2.1. Subsecretaría de Energía
 - 2.2. Subsecretaría de Hidrocarburos
3. **Secretaría Nacional de Minería**
 - 3.1. Subsecretaría de Minería
 - 3.2. Subsecretaría de Metalurgia
4. **Secretaría Nacional de Transporte, Comunicación y Aeronáutica Civil**
 - 4.1. Subsecretaría de Transporte
 - 4.2. Subsecretaría de Comunicación
 - 4.3. Subsecretaría de Aeronáutica Civil
5. **Secretaría Nacional de Industria y Comercio**
 - 5.1. Subsecretaría de Industria
 - 5.2. Subsecretaría de Comercio
6. **Secretaría Nacional de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Forestal**
 - 6.1. Subsecretaría de Agricultura
 - 6.2. Subsecretaría de Ganadería
 - 6.3. Subsecretaría de Desarrollo Forestal, Recolección y Pesca
7. **Secretaría Nacional de Turismo**
 - 7.1. Subsecretaría de Promoción Turística
8. **Secretaría Nacional de Pensiones**
 - 8.1. Subsecretaría de Pensiones
9. **Secretaría Nacional de Capitalización e Inversión**
 - 9.1. Subsecretaría de Capitalización
 - 9.2. Subsecretaría de Inversión

Depende del Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) cuyas funciones y atribuciones se encuentran normadas por su Estatuto Orgánico aprobado el 21 de agosto de 1983.

El Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico tiene la importantísima “facultad de suspender los desembolsos del Tesoro General de la Nación o de inmovilizar los recursos de cualquier institución del sector público en el sistema financiero.”

Sin entrar a enumerar el conjunto de instituciones sobre las que tenía tuición y observando únicamente la variedad e importancia relativa de las Secretarías y Subsecretarías del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, se entiende que este Ministerio concentró las responsabilidades de cuatro preexistentes: Finanzas; Energía y Minas; Transporte y Comunicaciones; e Industria y Comercio, además de retener importantes dependencias de otros dos: Planeamiento y Coordinación; y Agricultura y Asuntos Campesinos. A ello se le suman nuevas responsabilidades en el ámbito de las denominadas reformas de segunda generación que el gobierno se disponía a adoptar en el ámbito de la Secretaría de Capitalización e Inversión.

7. Ministerio de Desarrollo Sostenible

De acuerdo a la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, “Compete al Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente actuar en todo lo inherente al desarrollo armónico del país, articulando los aspectos humanos, la calidad ambiental, el mantenimiento y recuperación de los recursos naturales renovables y el aprovechamiento económico racional, y en particular:

1. Ejercer las funciones de órgano rector del sistema nacional de planificación articulando los programas económicos y sociales sectoriales con la dimensión territorial en el marco del desarrollo sostenible.
2. Proponer al Presidente de la República la estrategia nacional de desarrollo sostenible integrando la dimensión territorial y sectorial, y velar por su cumplimiento.
3. Promover y disponer la investigación de tecnologías apropiadas, y evaluar el uso de los recursos naturales renovables en relación con la acción humana, con el objeto de elaborar las estrategias, políticas y normas requeridas.
4. Programar el uso y administrar los recursos agua, aire y tierra con sus diferentes vocaciones de uso que son patrimonio del Estado, y regular su aprovechamiento en el marco del manejo integral de cuencas.
5. Establecer normas respecto del impacto ambiental a las que deben sujetarse los proyectos de inversión públicos y privados y aplicar sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.
6. Aplicar incentivos económicos establecidos mediante ley a los agentes económicos que conserven el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
7. Promover proyectos de protección ambiental, recuperación de cuencas, uso múltiple de recursos naturales, integración territorial y similares, efectuando la preinversión requerida.
8. Coordinar sus acciones con las de los demás Ministerios, gobiernos departamentales y municipales, así como promover la participación de los agentes económicos y la ciudadanía.”

El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, estaba conformado por las siguientes Secretarías Nacionales y Subsecretarías:

1. Secretaría Nacional de Planificación

- 1.1. Subsecretaría de Estrategias de Desarrollo
- 1.2. Subsecretaría de Ordenamiento Territorial
- 1.3. Subsecretaría de Proyectos y Preinversión

2. Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental

2.1. Subsecretaría de Calidad Ambiental

2.2. Subsecretaría de Recursos Naturales

2.3. Subsecretaría de Promoción Ambiental

El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente era comparativamente en términos de “aparato” burocrático, menos amplio que los otros dos “Super” Ministerios. No obstante, en la medida en que anteriormente el Ministerio de Planeamiento y Coordinación constituía la cabeza del “Gabinete Económico”, la pertenencia al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Secretaría Nacional de Planificación que se sitúa al mismo nivel jerárquico de una nueva Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental, en el contexto de una creciente visibilidad e importancia de las políticas medio ambientales, éstas contribuyeron a que se incluyera este Ministerio entre los “Super” Ministerios.

8. Comentarios a la aplicación de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, en el ámbito de los tres Ministerios analizados

Como señalamos, la aprobación de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo toma más de un mes, luego de iniciado el Gobierno, en un contexto de ya anunciados cambios y en el que se rumoreaban algunas de las grandes líneas de tales cambios. La aplicación de la Ley no fue ni instantánea, ni “al pie de la letra”. Se generaron retrasos y se crearon situaciones de incertidumbre y en varios aspectos – algunos de ellos de no poca importancia– tuvieron que improvisarse respuestas debido más a consideraciones políticas que organizativas.

Dos situaciones particularmente sintomáticas se crean una, en torno a la “Subsecretaría de Participación Popular” y otra con relación a la Asesoría de “Planificación” del Desarrollo Humano. Ninguna de ellas figuraba en la Ley.

En la mencionada y particularmente importante Subsecretaría ganaría amplia influencia sobre todo por las propuestas que se elaboran en su seno y que posteriormente se plasmarían en la Ley de Participación Popular. Curiosamente dicha Subsecretaría muestra una gran inestabilidad orgánica: nace en el Ministerio de Desarrollo Humano, emigra al Ministerio de Desarrollo Sostenible, retorna al Ministerio de Desarrollo Humano y una vez eliminado éste, vuelve al Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Esta inestabilidad orgánica y fertilidad funcional muestra que en las noveles estructuras, las relaciones personales y políticas entre los Ministros o inicialmente “Super” Ministros y el resto de autoridades y funcionarios de sus Ministerios tenían aún mayor influencia que en tiempos “normales” para la “ubicación” de algunas estructuras de poder y de algunos destacados funcionarios.

Esa misma conclusión, en el contexto de las relaciones de poder dentro y entre los partidos de Gobierno, se extrae al analizar la suerte de la “Asesoría de Planificación” en el Ministerio de Desarrollo Humano, que probablemente hubiera adquirido mayor consistencia y efectividad en sus propias funciones de haber alcanzado dicha Asesoría, el nivel de una Secretaría; tema que por lo demás fue en su momento considerado y descartado.

II. Desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano

Estos “Super” Ministerios, tienen algunos rasgos comunes, que conviene resaltar al analizar el Ministerio de Desarrollo Humano.

Hay datos que externamente en el contexto de la política interna boliviana, tienen relevancia analítica; i) ninguno de los tres “Super” Ministerios asume las tareas –de significativa importancia en las políticas públicas contemporáneas en Bolivia– del denominado “Desarrollo Alternativo”, es decir de las actividades productivas lícitas destinadas a reemplazar al ilegal cultivo de coca excedentaria, o al cultivo de coca no destinado al consumo tradicional; ii) en la primera crisis de gabinete del gobierno de Sánchez de Lozada, son removidos de sus funciones los tres iniciales “Super” Ministros.

Las tareas del Desarrollo Alternativo bien podían estar, en su dimensión de apoyo al desarrollo de nuevos cultivos, así como del mayor impulso a sectores como los del turismo y la manufactura, en el Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, o en el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Si, por otra parte, consideramos que las actividades de prevención ligadas al Desarrollo Alternativo comporta la aplicación de importantes recursos financieros a diversas actividades de desarrollo comunitario, podría sostenerse que deberían ser competencia del Ministerio de Desarrollo Humano.

Efectivamente hubo dentro la coalición gobernante una corta discusión sobre cuál sería la entidad del gobierno que asumiría el impulso de las tareas del Desarrollo Alternativo. Todas las posiciones al respecto consideraban importantes las labores de prevención del narcotráfico. Finalmente se optó por mantener tanto las labores de prevención como las de interdicción y represión del narcotráfico en el ámbito del Ministerio de Gobierno. Ello muestra, entre otras cosas, que los “Super” Ministros tenían conciencia de la amplitud de las responsabilidades que estaban por asumir y ninguno de ellos quiso ampliarlas con actividades y recursos que, por su condicionalidad, especificidad y controversialidad, podrían afectar la positiva imagen de los “Super” Ministerios o demandar un tiempo desproporcionado dentro de las actividades de los mismos.

El Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, menos de un año después de su creación se escinde en el Ministerio de Hacienda por una parte, y de Desarrollo Económico por otra. Si consideramos que dicho Ministerio inicialmente aparecía como “juez y parte”, en el sentido de que tenía en su seno tanto al órgano asignador de recursos –la Secretaría de Hacienda– como a algunos de los principales ejecutores de recursos, por ejemplo, la Secretaría de Transporte, Comunicaciones y Aeronáutica Civil, la escisión no dejaba de tener cierta racionalidad, aunque naturalmente afectaba la lógica y credibilidad de los “Super” Ministerios.

Un elemento que abona la amplitud política y la búsqueda de competencia profesional e institucional con la que se abordó la constitución de los “Super” Ministerios fue que los mismos iniciaran funciones, presididos por personalidades cercanas al principal partido de gobierno, el Movimiento Nacionalista Revolucionario, pero que carecían de militancia política, tenían autonomía de pensamiento y habían logrado éxito en las actividades privadas. Muy pronto, justificadamente o no, se mencionaron problemas de comunicación entre el Presidente de la República y dos de los “Super” Ministros y, aparentemente por conflictos de carácter presupuestario planteados por el Ministro de Desarrollo Humano, en marzo de 1994, siete meses después de asumir el cargo, se generó una crisis de gabinete que provocó la salida de los tres “Super” Ministros.

Los Ministros de Desarrollo Humano, y Hacienda y Desarrollo Económico, al dejar sus Ministerios abandonaron el gobierno y, por lo menos hasta el momento, actividades públicas de connotación. El Ministro de Desarrollo Sostenible pasó a desempeñar las funciones de Ministro de la Presidencia, cargo que ocupó hasta el final del gobierno.

Luego de la crisis mencionada los tres “Super” Ministerios fueron presididos por profesionales, con un perfil bastante diferente de los Ministros iniciales.

La temprana crisis de gabinete, el perfil bastante menos autónomo de los nuevos Ministros y el hecho de que las tareas de alta visibilidad del llamado Desarrollo Alternativo, escapaban a sus responsabilidades, reposicionó la imagen de estos Ministerios, tendiendo a diluir su denominación de “Super” Ministerios.

El Ministerio de Desarrollo Humano, que fue capaz de movilizar recursos y durante su existencia mantuvo la tendencia a una mayor asignación presupuestaria en lo Social, que se observaba desde la recuperación y consolidación democrática de 1982. Adicionalmente, la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano coincidió con el único período gubernamental en que tanto la proporción del GPS en relación al PIB, cuanto la proporción del GPS en relación al Gasto Público Total se incrementaron año a año, sin excepción. (Ver cuadro N° 1).

En términos de esfuerzo macro económico, entre 1993 y 1997, el GPS pasó de 8.9% del PIB a 13% del PIB. Estas cifras no habían sido alcanzadas en ningún año desde la instauración de la Nueva Política Económica en 1985 y, probablemente, en ninguno desde la constitución del Capitalismo de Estado en Bolivia en 1952 y menos aún en períodos anteriores.

En términos de esfuerzo fiscal, el GPS en relación al Gasto Público Total, pasó de 33.7% en 1993 a 47% en 1997, alcanzando durante la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano un récord en este rubro similar a los del esfuerzo macroeconómico.

A. Indicadores generales de desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano

Los datos señalados parecieran no arrojar dudas en el sentido de que, en medio de una tendencia de creciente esfuerzo macroeconómico y fiscal en favor del GPS, la constitución del Ministerio de Desarrollo Humano consolidó e intensificó dicha tendencia, de manera tal que objetivamente podría señalarse que contribuyó a concentrar recursos para ser destinados al desarrollo de políticas en el área social.

No obstante tendría poco sentido el incremento del GPS, si los resultados o indicadores de impacto no reflejaran evidentes mejoras. Sin pretender realizar un exhaustivo análisis de resultados, e incluso, sin alcanzar a discriminar aquellos logros que fueron el resultado de acumulación de factores o de políticas previas y no del propio funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Humano, debemos señalar que, en general, los resultados en las áreas sociales en Bolivia entre 1993 y 1997 son, en términos agregados y diacrónicamente comparativos, consistentemente favorables, excepción hecha del deterioro constatado en la distribución del ingreso en el área urbana. Frente a este último hecho, caben dos posibles salvedades: por una parte la de que tal deterioro escapa a las responsabilidades del Ministerio de Desarrollo Humano y, por otra, la que incluso en medio de tal deterioro, se lograron avances en la evolución de importantes indicadores sociales.

En efecto, como podemos observar en el cuadro N° 2, la Tasa Bruta de Matrícula en el primer nivel de enseñanza, que de 1985 a 1992 se incrementó en 6 puntos porcentuales, de 1993 a 1997, lo hizo en 10 puntos porcentuales.

Cuadro 2
TASAS BRUTAS DE MATRÍCULA EN EL PRIMER NIVEL DE ENSEÑANZA

(En porcentajes)

País	Edad	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia	6 -13	91	94	97	97	99	101	103	106	109

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. P.43

Similar fenómeno de aceleración de la Tasa Bruta de Matrícula, se observa en el segundo nivel de enseñanza. En efecto en el cuadro N° 3 puede apreciarse que dicha tasa se incrementó 8 puntos porcentuales entre 1985 y 1992 y 15 puntos porcentuales entre 1993 y 1997.

Cuadro 3
TASAS BRUTAS DE MATRÍCULA EN EL SEGUNDO NIVEL DE ENSEÑANZA

(En porcentajes)

País	Edad	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia	14 -17	38	38	39	40	43	44	45	47	48

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. P.46

También se observó un incremento de la Tasa Bruta de Matrícula, en el tercer nivel de enseñanza, aunque con una desaceleración a mitad del período. Como muestra el cuadro N° 4, dicha tasa se incrementó 3 puntos porcentuales entre 1985 y 1992 y en 2 puntos porcentuales entre 1993 y 1996. Para 1997, no se dispone de datos.

Cuadro 4

TASAS BRUTAS DE MATRÍCULA EN EL TERCER NIVEL DE ENSEÑANZA*(En porcentajes)*

País	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia	19	19	21	22	24	24	23	26	

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. P.47

En el ámbito de la salud, los indicadores básicos muestran entre 1993 y 1997 mejoras sistemáticas aunque menores de las que se podrían obtener y a las que se debiera aspirar en indicadores tan negativos: la tasa de mortalidad de menores de un año y la tasa de mortalidad de menores de cinco años disminuyen 7% y 25% respectivamente. (cuadros N° 5 y N° 6).

Cuadro 5

TASA DE MORTALIDAD DE MENORES DE UN AÑO*(Por mil nacidos vivos)*

País	1993	1997
Bolivia	74	69

Fuente: PNUD. Informes sobre Desarrollo Humano 1996,1999. Mundiprensa.

Cuadro 6

TASA DE MORTALIDAD DE MENORES DE CINCO AÑOS*(Por mil nacidos vivos)*

País	1994	1997
Bolivia	128	96

Fuente: PNUD. Informes sobre Desarrollo Humano 1996 y 1999. Mundiprensa

Se lograron avances sustantivos en la disminución de la mortalidad materna que, aunque insuficientes son, sin embargo, estimulantes. Dicho indicador, que tiene una peculiar capacidad sintética para expresar deficiencias en el bienestar de las madres, potenciales insuficiencias sustantivas en los recién nacidos y evidentes limitaciones en los servicios de salud; ha sido en Bolivia tradicional y desproporcionadamente alto. Pese a que su medición es particularmente problemática y por ello sujeta a críticas; de acuerdo a datos de Informes sobre Desarrollo Humano, habría mostrado entre 1993 y 1999 (no se poseen datos para 1997), una disminución del 40%, tal como se desprende del cuadro N° 7.

Cuadro 7

TASA DE MORTALIDAD MATERNA*(Por cien mil nacidos vivos)*

País	1993	1999
Bolivia	650	390

Fuente: PNUD. Informes sobre Desarrollo Humano 1996 y 2001 Mundiprensa y CDI

Los avances constatados en los anteriores tres indicadores, han debido contribuir naturalmente al incremento de casi dos años en la esperanza de vida de los bolivianos entre 1993 y 1997. (ver cuadro N° 8).

Cuadro 8

ESPERANZA DE VIDA AL NACER*(Años)*

País	1993	1997
Bolivia	59.7	61.4

Fuente: PNUD Informes sobre Desarrollo Humano 1996 y 1999. Mundiprensa

No obstante, resulta evidente que los objetivos del Ministerio de Desarrollo Humano, iban bastante más allá de mejorar los tradicionales indicadores de Educación y Salud. En efecto como

señala Horst Grebe, “el Ministerio de Desarrollo Humano identificó los siguientes problemas principales:

- la persistencia de la pobreza rural
- el empobrecimiento urbano
- la desactualización del sistema educativo
- la atención insuficiente en materia de salud
- el aumento creciente del déficit en materia de vivienda
- la insuficiente cobertura del saneamiento básico
- la disminución en la calidad del empleo
- la insuficiente participación popular
- los insuficientes recursos asignados al desarrollo humano
- la falta de integración intersectorial e interinstitucional y
- la limitada capacidad de ejecución y administración.”

Los resultados en materia de vivienda, creemos que son limitados y poco transparentes, por lo que no brindamos información.

En el área del empleo, el período de existencia del Ministerio de Desarrollo Humano coincide con una etapa de baja pero creciente tasa de desempleo urbano. (cuadro N° 9).

Cuadro 9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO URBANO
(Tasas anuales medias)

País		1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia	Capitales departamentales	5.8	3.1	3.6	3.8	4.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Por el contrario en términos de las remuneraciones medias reales, la limitada información disponible coincide, por lo menos en lo que se refiere a las remuneraciones del sector privado en la ciudad de La Paz mostrando con un incremento sostenido de las mismas, que de manera acumulativa alcanza al 16% entre 1993 y 1997 (cuadro N° 10).

Cuadro 10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES MEDIAS REALES
(Índices promedios anuales: 1995 = 100)
Sector privado en La Paz

País	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia	91.2	98.5	100.0	100.4	107.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Uno de los indicadores que mayor atención mereció a la Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales del Ministerio de Desarrollo Humano, fue el de la discriminación salarial en contra de la mujer. En ese plano, como muestra el cuadro N° 11, entre 1992 y 1997, la relación de discriminación disminuyó en 9.3 puntos porcentuales. De los 14 países para los cuales el cuadro brinda información, el desempeño relativo de Bolivia, sólo fue superado por Costa Rica, Ecuador y Paraguay. Pareciera que, por lo menos parcialmente, el éxito relativo de Bolivia en mejorar la relación de salarios entre géneros puede explicarse por la intensidad de la discriminación. En efecto tanto Ecuador como el Paraguay compartían con Bolivia una relación salarial menor al 70% para el caso de las mujeres. Pareciera que la disminución de la discriminación es relativamente más “fácil” cuando se trata de superar una relación de menos del 70%, que cuando se trata de superar una superior al 80%. La excepción que confirmaría esta regla por la negativa

es el Brasil, que teniendo una relación de 67.2% en 1990, sólo subió 2.8 puntos porcentuales hasta 1996. Por el lado positivo, la excepción estaría dada por Costa Rica que teniendo una relación porcentual de 81% en 1990, sube 12.7 puntos porcentuales hasta 1997.

Cuadro 11

RELACIÓN DE SALARIOS ENTRE GÉNEROS, SEGÚN TRAMOS DE EDUCACIÓN
(Se refiere a asalariados urbanos en edades de 25 a 59 años que trabajan 35 horas y más por semana)
(En porcentaje)

País	Años de estudio aprobados					
	Año	Total	0 a 5	6 a 9	10 a 12	13 y más
Argentina	1990	82.6	76.5	78.8		71.7
	1997	89.9	75.8	85.8		70.0
Bolivia	1992	69.5	36.7	52.5	77.4	72.5
	1997	78.8	56.0	51.7	85.8	83.5
Brasil	1990	67.2	54.0	55.8	57.2	57.7
	1996	70.0	61.8	58.8	60.7	59.4
Chile	1990	70.0	60.0	68.8	72.2	57.3
	1996	74.5	77.1	76.1	76.5	61.5
Colombia	1990	87.5	86.9	85.9	85.1	67.7
	1997	88.1	79.8	76.8	81.2	77.4
Costa Rica	1990	81.0	68.8	72.4	78.7	75.3
	1997	93.7	76.3	70.4	86.3	86.9
Ecuador	1990	64.9	82.2	64.1	45.4	105.1
	1997	86.2	95.5	59.6	90.7	74.5
El Salvador	1995	80.6	60.3	63.6	83.8	84.2
	1997	84.2	55.9	75.9	92.4	77.0
Honduras	1990	72.1	58.2	57.4	77.5	62.6
	1997	77.3	65.8	69.7	78.3	65.5
México	1992	77.2	74.8	84.8	92.9	67.9
	1996	75.6	72.1	80.6	81.5	67.6
Panamá	1991	90.0	50.2	70.0	87.8	82.8
	1997	83.4	52.5	63.8	84.1	67.0
Paraguay	1990	63.4	48.4	52.1	72.5	60.1
	1997	76.8	60.9	59.8	81.7	68.2
Uruguay	1990	73.5	64.5	67.9	68.0	71.1
	1997	76.3	65.2	71.2	69.4	62.5
Venezuela	1990	80.4	69.8	75.6	78.9	74.8
	1997	85.8	73.2	73.5	76.8	73.1

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. p.38

Finalmente sobre fenómenos que no son de exclusiva responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano, pero que son gravitantes en el análisis final del éxito de las políticas sociales no pueden ser las exclusiones responsables de la discriminación de la pobreza – muy ligada al crecimiento económico en el país, debemos decir que a nivel urbano exclusivamente, los resultados son mixtos. En efecto como nos muestra el cuadro N° 12, la distribución del ingreso parece haberse deteriorado en el área urbana en el período coincidente con la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano, aunque la pobreza habría disminuido levemente en el ámbito urbano durante el mismo período, como nos muestra el cuadro N° 13.

Cuadro 12

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES URBANOS, POR QUINTILES

Ordenados según su ingreso per cápita.
(Porcentaje)

País	Año	Quintil 1 (más pobre)		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (más rico)	
		Decil 1	Decil 2				Decil 9	Decil 10
Bolivia	1989	0.7	2.7	8.7	13.1	20.6	16.1	38.2
	1994	2.0	3.4	9.8	13.5	19.8	15.9	35.6
	1997	1.6	3.1	9.0	13.6	20.5	15.3	37.0

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. p.64

Cuadro 13

HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA, POR ZONAS URBANAS Y RURALES*(Porcentaje del total de hogares)*

País	Año	Hogares en situación de pobreza					Hogares en situación de indigencia.				
		Total	Total	Área metrop.	Resto	Rural	Total	Total	Área metrop.	Resto	Rural
Bolivia	1989	-	49	55	45	-	-	22	27	19	-
	1994	-	46	48	44	-	-	17	17	16	-
	1997	-	44	53	38	-	-	16	21	12	-

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998. p.66

Con las importantes reservas anotadas en el sentido de que la mejora en los indicadores analizados en los ámbitos de la salud y educación, durante la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano, pueden ser el fruto de políticas, medidas y tendencias desarrolladas con anterioridad a él y que la disminución de los niveles de pobreza observados durante su existencia, puede deberse a políticas adoptadas en otros sectores y a un efecto de recuperación luego de caídas severas en anteriores períodos, no obstante, cabe señalar que la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano coincide con mejoras apreciables en importantes indicadores de salud y educación, con niveles relativamente reducidos de desempleo abierto urbano, con remuneraciones medias crecientes en el sector privado urbano, con una menor discriminación salarial entre géneros y con una leve disminución de la magnitud de la pobreza en Bolivia. La observación más interpeladora reside en el hecho de que durante la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano, la distribución del ingreso acentúa su inequidad. Una posible salvedad, cuya demostración escapa al alcance de este trabajo, es que el deterioro en la distribución del ingreso se genera por políticas desarrolladas en ámbitos ajenos a los del Ministerio de Desarrollo Humano, el cual por el contrario ha podido desarrollar políticas que pueden incluso haber permitido aminorar los efectos de dicho deterioro en los sectores más vulnerables, contribuyendo a que los mismos mantengan una tendencia de sostenida mejoría en indicadores esenciales de privación.

B. Políticas inéditas en Bolivia, diseñadas en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano

Para completar el análisis del rol e importancia del Ministerio de Desarrollo Humano, además de observar su desempeño en términos de movilización de recursos al área social y del impacto agregado de las políticas en sus áreas tradicionales de acción, es necesario considerar el papel del Ministerio de Desarrollo Humano en el diseño y ejecución de algunas políticas novedosas creadas durante su existencia.

La más destacada es probablemente la referida a la Ley de Participación Popular.

1. La Ley de Participación Popular

Esta Ley aprobada el 7 de julio de 1994, elaborada en parte sustantiva por funcionarios, técnicos y asesores del Ministerio, transforma el panorama institucional y la distribución absoluta y relativa de los recursos municipales destinados al desarrollo local en Bolivia.

La Ley “reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país.” Para ello:

- a) Reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de base, urbanas y rurales, y las relaciona con los órganos públicos.

- b) Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos a favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.
- c) Establece el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales.
- d) Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en la presente Ley”

De esta manera al delimitar el conjunto del territorio nacional en secciones municipales de derechos homogéneos, impulsa transformaciones irreversibles.

El incremento en los recursos de coparticipación tributaria –315% entre 1993 y 1995 - que impulsa esta Ley, significa para algunas regiones un incremento altísimo. (cuadro N° 14). Ello significa que efectivamente se traspasaron significativos recursos, anteriormente manejados en el ámbito de la administración central, al dominio de los poderes municipales.

Cuadro 14
AUMENTO DE LOS RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA E
IMPUESTOS TRANSFERIDOS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
(Entre 1993 y 1995)

	Incremento en %
Chuquisaca	800
La Paz	178
Cochabamba	372
Oruro	536
Potosí	3602
Tarija	690
Santa Cruz	253
Beni	4008
Pando	3715
Total ponderado	315

Fuente: GREBE, Horst. La propuesta del desarrollo humano en Bolivia. p. 14

Adicionalmente, los recursos mencionados fueron traspasados favoreciendo primero a las provincias en relación a las capitales de departamento y privilegiando al resto del país en relación al eje central (que concentra lo principal del producto y la inversión), tal como se desprende del cuadro N° 15.

Cuadro 15
DISTRIBUCIÓN DE LA COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA
(En porcentajes)

	1993	1994	1995
Capitales de Departamento	92.1	54.4	38.9
Resto	7.9	45.6	61.1
Eje La Paz, Cochabamba	90.9	73.5	68.1
Santa Cruz			
Resto del país	9.1	26.5	31.9

Fuente: GREBE, Horst. La propuesta del desarrollo humano en Bolivia. p. 14

Aunque han habido observaciones diversas a la Ley de Participación Popular, en general todas ellas se han enmarcado en el deseo de perfeccionar un instrumento legal que globalmente no ha recibido sino comentarios positivos, salvo los que provienen de algunos comunicados con notorios tintes racistas de grupos radicalizados. En ese sentido podría decirse que la aprobación de

la Ley de Participación Popular destaca cualitativamente el acierto de la creación del Ministerio de Desarrollo Humano.

No obstante, en las últimas semanas, desde otro ángulo, quizás el más destacado y consistentemente “conservador” filósofo boliviano contemporáneo, afirma:

“La implementación de una llamada Ley de Participación Popular a fines del siglo XX evidenciará que se trataba de una modesta ley de municipalización, que entregaba o devolvía a las alcaldías funciones básicas como educación y otras tareas sociales que, en el fondo, pertenecían a esas instancias inferiores; se verá también que la originalidad de dicha ley era un mero asunto de la maquinaria propagandista del Estado,... Dicha, ley por otra parte, aumentará considerablemente las ocasiones de corrupción y malversación de fondos a niveles inferiores”.²

Esta crítica, la más dura en relación a la Ley de Participación Popular y que en algunos aspectos puede leerse como objetivo reconocimiento de algunos logros de dicha ley, muestra las razones por las que la misma se transforma en política de Estado, después de la desaparición del Ministerio de Desarrollo Humano.

2. La Reforma Educativa

En 1994, se aprueba la Ley de Reforma Educativa, la cual intenta recoger una amplia y antigua demanda por una “Educación Intercultural y Bilingüe”. La Reforma Educativa, no obstante se inicia con anterioridad al establecimiento del Ministerio de Desarrollo Humano, ya en la administración de Paz Zamora. Para vencer las resistencias burocráticas y corporativas que generaba, pero al mismo tiempo señalando límites a la decisión de impulsarla, dicha administración concentró la maduración de dicha Reforma en lo que se denominó el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), que tuvo un alto y reconocido nivel profesional, pero una limitada influencia sobre las estructuras tradicionales del Ministerio de Educación.

La Reforma Educativa adquiere por efecto de la ley mencionada una mayor visibilidad y operabilidad a partir de 1994. La misma incluso se acentuó luego de la desaparición del Ministerio de Desarrollo Humano. Dicha Reforma, en general ha merecido positivas evaluaciones internas e internacionales, aunque está todavía lejos de haberse concluido.

Sectores que defienden posiciones de asentamiento de identidades culturales autónomas, analizan la Ley de Reforma Educativa desde la tesis central.....“de que la Reforma Educativa transforma las tecnologías pedagógicas orientadas hacia la perpetuación de la cultura legítima, que se expresa: a) en la continuidad de las jerarquías coloniales; b) enseñanza en idioma vernáculo con contenidos de la cultura legítima como una nueva forma de ejercicio de la violencia simbólica, y c) en el cambio del disciplinamiento centrado en el maestro a un proceso de autodisciplinamiento centrado en el alumno”.³

Como podemos apreciar, incluso las críticas más agudas a la Reforma Educativa señalan de manera implícita la sustantiva ambición de transformación que ella posee conceptualmente y de alguna manera, despliega operativamente.

² Mansilla, H.C.F. (2001).

³ Patzi Paco Felix, (2000).

3. La Ley de Pensiones

La ley de Pensiones se aprueba el 29 de noviembre de 1996 y tiene el objetivo de “asegurar la continuidad de los medios de subsistencia del capital humano, mediante el seguro social obligatorio de largo plazo en cumplimiento del artículo 158 de la Constitución Política del Estado y disponer el destino y administración de los recursos que benefician a los ciudadanos bolivianos de conformidad a la Ley 1544 de 21 de marzo de 1994 (Ley de Capitalización).”

La Ley de Pensiones tal como señala su objetivo no puede ser entendida sino en relación con la Ley de Capitalización o el *sui generis* camino que el gobierno de Bolivia definió para la privatización de las principales seis empresas del Estado: Empresa Nacional de Electricidad (ENDE); Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE); Empresa Nacional de Telefonía (ENTEL); Lloyd Aéreo Boliviano (LAB); Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que fueron efectivamente capitalizadas y a las que es necesario agregar la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) que durante la administración Sánchez de Lozada, no alcanzó a ser capitalizada (quiere decir “privatizada”).

La Ley de Pensiones de noviembre de 1996, implica una modificación del sistema de pensiones en Bolivia ya que el mismo pasa del esquema solidario al individual, asumiendo el Estado el costo de traspaso del sistema, incluyendo las ingentes deudas que afectaban el sistema anterior, responsabilidad que le significa al Estado un esfuerzo presupuestario de enorme magnitud y que entre 1997 y 2001 se ha situado entre el 3% y el 3.5% del PIB, anualmente.

Tanto la ley de Pensiones como el establecimiento del Bono Solidario (BONOSOL) -es decir el Bono anual que se crea para todos los bolivianos mayores de 65 años y que debía ser sufragado con “los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, transferidos en beneficio de los ciudadanos bolivianos..”-, muestran la importancia y gravitación del Ministerio de Desarrollo Humano, y también las evidentes restricciones en las que debió desenvolver su funcionamiento.

Dichas restricciones surgen de dos diferentes fuentes: por una parte, los límites de las políticas sociales frente a procesos de reforma estatal en el área económica y, por otra, el efecto, que tanto sobre las políticas económicas, como sobre las políticas sociales, tiene el ciclo electoral. En ese sentido aunque sobre el BONOSOL la oposición desplegó críticas aparentemente sustantivas, resulta evidente que la otorgación de dicho Bono, se debilitó operacionalmente y erosionó la posibilidad de que se transformase en política de Estado, debido a la notoria utilización partidista que hizo del mismo, el gobierno durante el proceso electoral de 1997.

III. El desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano como autoridad social

El concepto de autoridad social debe ser relacionado, con el de *auctor* – autor, “el que es causa de alguna cosa...el que la inventa”⁴, como con el de *auctoritas* –autoridad, “Carácter o representación... Potestad, facultad”⁵. El concepto de autoridad social nace fundamentalmente de la necesidad de ejercer desde lo social una representación, potestad o facultad frente a la autoridad “económica” en procesos de estabilización, ajuste y reforma, pero se relaciona con la necesidad de ejercer dentro del ámbito social esa potestad o facultad para posibilitar nuevas situaciones o relaciones en el diseño y ejecución de políticas sociales.

En la lógica señalada creemos que el desempeño del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia ha sido bastante más efectivo en el sentido de *auctor* que en el de *auctoritas*. O, para decirlo de otra manera, ha tenido más eficiencia relativa en la innovación que en la representación.

⁴ Real Academia Española, (1984).

⁵ Real Academia Española (1984).

Su capacidad de innovación queda demostrada en la Ley de Participación Popular, cuya capacidad transformadora y aceptación generalizada, la han convertido de hecho en la matriz de una Política de Estado. Sus principales componentes son la participación y la descentralización hacia los niveles locales, fundamentalmente municipales. En ese sentido luego de la eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano, los dos denominados Diálogos Nacionales y los Acuerdos de Reducción de Deuda Externa en el marco HIPIC –países pobres altamente endeudados– han profundizado y desarrollado el diseño de la Ley de Participación Popular.

Asimismo, el haber conseguido la aprobación de una ley específica sobre Reforma de la Educación y dar mayor visibilidad a los trabajos sustantivos que en esa área se venían realizando desde administraciones anteriores, y el haber introducido el polémico concepto del aprendizaje inicial en idioma originario, también abonan a favor de incrementar el peso relativo de la faceta de innovación del Ministerio.

La más polémica de las políticas elaboradas en el marco del MDH fue el BONOSOL, ahora transformado en BOLIVIDA.

Por otro lado, el MDH mostró serias limitaciones para poder representar o ser percibido como *auctoritas*.

Ello se aprecia por ejemplo en la renuncia de la primera autoridad que ocupó la cartera del MDH, uno de cuyos factores desencadenantes fue la imposibilidad de satisfacer los planteamientos presupuestarios debido a limitaciones de gasto derivadas tanto del acuerdo con el FMI como del nivel de déficit fiscal con el que se encontró la nueva administración.

Así el MDH como autoridad social pierde una primera batalla presupuestaria con la autoridad económica. En ese sentido, el MDH no logra representar eficientemente al área social. El poder de la autoridad económica afecta la propia *auctoritas* del MDH.

El cambio de Ministro tiende a acentuar la “crisis” de representación de la autoridad social ya no por efectos de la autoridad económica sino por problemas al interior de ésta, dado que el nuevo Ministro fue un profesional claramente ligado al área de educación, que no logró que quienes trabajaban en áreas sociales diferentes, se sintieran adecuadamente representados.

El hecho de que en cuatro años de gobierno y en cuatro años de existencia del MDH, éste haya tenido cuatro distintos Ministros indica la inestabilidad que lo caracterizó. Esto apunta también a la debilidad de representación, por cuanto la estabilidad resulta valiosa para la representación.

Finalmente es probable que la representatividad del MDH haya sido afectada por su cambiante diseño orgánico. En este aspecto, el hecho de que la importante Secretaría de Participación Popular haya nacido en el MDH, emigrado al Ministerio de Desarrollo Sostenible, para luego retornar al MDH, muestra una inestabilidad funcional ligada a la inestabilidad de personal.

IV. Eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano

En el tercer cuatrimestre de 1997, al asumir la nueva administración, los diez Ministerios creados en 1993, pasan a ser dieciséis. El Ministerio de Desarrollo Humano es eliminado, el de Desarrollo Económico mantiene su nombre pero se divide, dando origen al Ministerio de Hacienda. Aunque se mantiene el Ministerio de Desarrollo Sostenible, la ya debilitada noción de “Super” Ministerios desaparece en el área social y se retorna a una tradicional conformación del Gabinete.

Los Ministerios que se mantienen son los de: Relaciones Exteriores y Culto; de la Presidencia; Defensa Nacional; Gobierno; Desarrollo Sostenible y Planificación; Justicia y Derechos Humanos; Trabajo y Micro empresa; e Informaciones. Los Ministerios que se crean o recrean son los de: Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Hacienda; Desarrollo Económico; Comercio Exterior e Inversiones; Vivienda y Servicios Básicos; Salud y Previsión Social; Educación, Cultura y Deportes.

Poco después de iniciado el tercer año de gobierno, como consecuencia de las negociaciones que se suscitaron en el marco de los masivos conflictos y práctica paralización de las carreteras del país, durante los meses de septiembre y octubre de 2000, se crea en octubre de 2000 el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, lo que eleva a dieciséis los Ministerios en Bolivia.

Puede pensarse que dada nuestra apreciación sobre la pertinencia política e institucional que tuvo la creación del Ministerio de Desarrollo Humano, su eliminación constituiría una regresión institucional y organizacional. Sin embargo, dadas las características de la nueva coalición gobernante que asumió en agosto de 1997, no fue así.

En efecto en septiembre de 1993 el gobierno se aprestaba a poner en marcha un programa con difíciles acciones estratégicas en dos frentes. En el económico se buscaba la capitalización y la modificación del sistema de pensiones; en el social, participación popular y la reforma educativa. Para ello tomó sus decisiones (*converting uncertainty to risk*)⁶, tratando de lograr “unidad de mando” en ambos frentes, para la implementación de las medidas programáticas señaladas. En ese sentido, la creación del Ministerio de Desarrollo Humano en 1993 resultaba conceptualmente acertado y políticamente funcional.

Por el contrario en 1997, luego de establecer una amplia y burocráticamente ambiciosa alianza, el Gobierno quería desarrollar un “Dialogo Nacional” que consagraba cuatro pilares del accionar gubernamental: “Oportunidad, Equidad, Identidad y Dignidad”. En este sentido era políticamente funcional ampliar el número de Ministerios para permitir la inclusión de los distintos socios de la denominada “Megacoalición” gobernante. Adicionalmente ante la falta de un programa, el gobierno, como organización “reduce las pretensiones de racionalidad...para continuar racionalizando con costos de información muy altos”.⁷

Por otra parte, se plantea dar visibilidad al área social, no necesariamente vía la fuerza de conceptos o acciones estratégicas, sino a través del incremento de la visibilidad institucional de los sectores que la componen, otorgando a cada uno de ellos “su” Ministerio. Esto es no sólo funcional sino que además da consistencia en el largo plazo; en la medida en que (*cultural analysis...must accept the possibility that cacophony is as important as harmony in most cultures*)⁸.

Esta consideración adquiere mayor peso si se recuerda que al mismo tiempo que sectorializa el área social, cambia la denominación del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente por la de Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, con lo cual intenta una tímida revalorización de la planificación como función dotadora de sentido.

⁶ Schon, Donald. (1967).

⁷ Luhman, Niklas. (1997).

⁸ Fiske, Alan Page. (1991).

V. Consideraciones a-coyunturales sobre la eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano

Los criterios señalados sobre el desempeño del MDH, en términos generales y en relación al concepto de autoridad social, así como la descripción de su eliminación y la posible racionalidad circunstancial de dicha operación, naturalmente reflejan elementos coyunturales que no necesariamente debieran ser determinantes en el largo plazo.

En una perspectiva de largo plazo, la eliminación del MDH además de las consideraciones de innovación y representación que han sido desarrolladas, conviene tener en cuenta tres grupos de conceptos, no necesariamente conectados entre sí.

El primer grupo de conceptos tiene que ver con los de gobierno competitivo, gobierno orientado por misión, resultados y usuarios.⁹ En esta lógica, la creación del MDH que introduzca en áreas como las de salud, educación y urbanismo y vivienda, elementos de competitividad en la prestación de servicios, puede ser altamente funcional. Ello en la medida en que los denominados procesos de “terciarización” puedan ser llevados a cabo más amplia, consistente, sinérgica y, por ende, eficientemente.

⁹ Osborne, David y Gaebler Ted. (1992).

No obstante, resulta muy difícil lograr que instituciones orientadas por reglas, compartan como elemento motor una misión, en circunstancias en que los potenciales usuarios son similares sólo a un nivel elevado de abstracción. Por las razones señaladas, una primera aproximación teórica señala que en el camino de crear una autoridad social, resultaría poco funcional integrar en un solo Ministerio las distintas áreas de atención de las políticas sociales.

El segundo grupo de conceptos tiene que ver con la aspiración a una Sociedad de Bienestar.¹⁰ En los países de capitalismo avanzado¹¹ se reconoce un “Estado de bienestar diferenciado (Keynes-Beveridge) y un Estado de bienestar integrado (post keynesino)”. En este último, el “Bienestar social: no se considera como un área autónoma con respecto a la economía y a la política económica (y) se reconoce e institucionaliza la interdependencia e interrelación entre lo económico y lo social”. De esta manera, resulta que en los países de capitalismo avanzado se alcanza una autoridad social de hecho, con Ministerios diferenciados sectorialmente en las áreas sociales.

De esta manera, es lógico pensar que la separación sectorial de los Ministerios del área social es más apropiada para lograr una efectiva autoridad social.

El tercer grupo de conceptos tiene que ver con la imposibilidad de crear una autoridad social a partir del intento de concentración institucional o administrativa.

De esta manera, a través de conceptos diferentes, no llegamos a la necesidad ni a la concluyente conveniencia de la concentración de áreas sociales bajo una misma autoridad del Poder Ejecutivo como la más adecuada forma de constitución de una autoridad social.

En Bolivia por lo tanto los intentos de constitución de una autoridad social deben salvar por lo menos seis tipos de quiebres: de pobreza, de informalidad, de generaciones, de género, de geografía y de etnias; las cuales anudan problemas considerablemente más complejos que las cuatro iniciales trampas: de desempleo, de bajas remuneraciones/baja productividad, de erosión fiscal y de exclusión social¹² que los críticos señalan en los países de capitalismo avanzado.

El enfrentamiento en Bolivia, de los seis tipos de quiebres señalados, probablemente requiera de diseños institucionales de geometría variable que impulsen mejor estrategias temporales para superar alguna(s) de las seis brechas que fracturan la sociedad boliviana.

¹⁰ Montoro Romero, Cristóbal y Montoro Romero, Ricardo (1996)/

¹¹ Cachon, Lorenzo, (1996).

¹² Kitson, Michael; (2000).

VI. Conclusiones preliminares

1. En esta primera versión del trabajo podemos señalar que la creación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia coincide con el período de mayor movilización absoluta y relativa de recursos económicos hacia el área social. El esfuerzo macroeconómico y el esfuerzo fiscal se incrementan significativamente.
2. Observando indicadores generales en las áreas de educación y salud, podemos señalar que en el período de su existencia dichos indicadores muestran mejoras similares o incluso superiores a las que tendencialmente venían mostrando.
3. La creación del Ministerio de Desarrollo Humano coincide con un período de leve alza del desempleo urbano abierto, aunque desde niveles relativamente bajos.
4. Durante la existencia del Ministerio de Desarrollo Humano se observa un incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso urbano, que acompaña a una leve disminución de la magnitud de la pobreza.
5. Finalmente, el Ministerio de Desarrollo Humano impulsor de políticas inéditas en el país, como la Ley de Participación Popular, la Reforma Educativa y la Ley de Pensiones, con efectos importantes en la distribución de recursos municipales, en la orientación de la educación básica y en el cambio del sistema previsional.

Bibliografía

- Cachon, Lorenzo (1996), Estado de bienestar y capitalismo avanzado, Alianza Editorial.
- CEPAL (1999), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile
- Fiske, Alan Page (1991), Structures of Social Life, The Free Press, New York.
- Franco, Rolando (1992), Autoridad Social, Mimeo.
- Gaceta Oficial de Bolivia, Varios números (1993 – 2000), Imprenta Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz.
- Grebe, Horst (2000), La propuesta del desarrollo humano en Bolivia, Mimeo.
- Kitson, M., Martin, R., Wilkinson, F. (2000), Labour Markets, Social Justice and Economic Efficiency, Cambridge Journal of Economics, Oxford University Press.
- Luhmann, Niklas (1997), Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo, Anthropos, Barcelona.
- Mansilla, H.C.F. (2001), “Vanos ejercicios de prospectiva”, Lecturas de Los Tiempos, 22 julio 2001.
- Montoro Romero, Cristóbal y Montoro Romero, Ricardo (1996), “Del Estado de bienestar a la sociedad de bienestar”. En Ramón Casilda Bejar y José María Tortosa, (eds.) *Pros y contras del Estado de bienestar*, Madrid, Tecnos, pp. 75-99.
- Morin, Edgar (1999), El Método. El conocimiento del conocimiento. Cátedra. Madrid.
- Mostajo, Rossana (2000), Gasto social y distribución del ingreso, Serie Reformas Económicas Nº 69. CEPAL. Mayo 2000.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), Reinventing Government, Addison Wesley, New York.
- Patzi, Paco Felix (2000), Etnofagia estatal. Modernas formas de violencia simbólica. Análisis de la reforma educativa en Bolivia, Edcon Producciones, La Paz.
- PNUD (1996, 1999 y 2001), Informe sobre Desarrollo Humano, Mundiprensa y CDI, Madrid y Washington.

Real Academia Española (1984), Diccionario de la Lengua Española, Madrid.
Schon, Donald (1967), Technology and Change, New York.

**Serie****políticas sociales****Números publicados**

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)

- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999. [www](#)
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
- 42 ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes:
Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 43 Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)
- 44 Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 43 Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 44 Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
- 45 Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:
Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001.
Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 47 Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
- 48 Francisco Piloti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)

- 49 John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$10.00), julio de 2001. [www](#)
- 50 Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$10.00), julio de 2001. [www](#)
- 51 Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L. 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$10.00), julio de 2001. [www](#)
- 52 Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$10.00), agosto de 2001. [www](#)
- 53 Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 54 Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 55 John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 56 Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 57 Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 58 John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$10.00), marzo de 2002. [www](#)
- 59 Manuel Mora y Araujo, La estructura argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L. 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$10.00), junio de 2002. [www](#)
- 60 Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 61 Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$10.00), octubre de 2002. [www](#)
- 62 Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, febrero de 2003. [www](#)
- 63 John Durston y Daniel Duhart, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/L.1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, febrero de 2003. [www](#)
- 64 Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, marzo de 2003. [www](#)
- 65 Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, mayo de 2003. [www](#)

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. No todos los títulos están disponibles.

Los títulos a la venta deben ser solicitados a Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: